



2501 Biel/Bienne, BAKOM

m@bakom.admin.ch

Biel/Bienne, 25.1.2024

Stellungnahme EMEK zur Vernehmlassung «Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung» (RTVV)

Sehr geehrte Frau Nyffeler
Sehr geehrter Herr Mumenthaler

Im Namen der Eidgenössischen Medienkommission (EMEK) bedanke ich mich für die Gelegenheit, im Rahmen der Vernehmlassung zur «Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung» (RTVV) Stellung nehmen zu können.

Seit ihrer Einberufung als unabhängige ausserparlamentarische Expertenkommission durch den Bundesrat vor über zehn Jahren ist die EMEK damit beauftragt, zuhanden der Behörden und der Öffentlichkeit medienpolitische Entwicklungen zu beurteilen, Empfehlungen zu formulieren und Denkanstösse zu geben. Sie hat dabei in verschiedenen Stellungnahmen immer wieder betont, dass es für die Sicherung des ausgeprägt föderal ausgestalteten demokratischen Systems in der Schweiz sinnvoll ist, dass es neben den privaten Leistungserbringern, die ihre Angebote an kommerziellen Gesichtspunkten ausrichten müssen, einen verlässlichen medialen Service public gibt, wie ihn die SRG sowie einige private Rundfunkanbieter mit Leistungsauftrag erbringen.

Im Sinne einer nicht-kommerziellen medialen Versorgung garantiert der mediale Service public allen Bevölkerungsgruppen in allen Landesteilen ein gleichwertiges publizistisches Angebot. Er leistet somit auch einen Beitrag zum Zusammenhalt und zur Möglichkeit der Teilhabe. Darüber hinaus hat der mediale Service public durch seine hauptsächlich öffentliche Finanzierung andere Möglichkeiten als kommerzielle Sender, um publizistische Leistungen zu erbringen. Dabei muss er gegenüber kommerziellen Angeboten in positivem Sinn deutlich unterscheidbar sein hinsichtlich der Qualität, Professionalität, Machart und Relevanz der gebotenen Leistungen.

Diese Aufgabe wird im digitalen Zeitalter nicht etwa kleiner, sondern grösser. Angesichts der teilweise disruptiven technischen und marktlichen Veränderung bietet der mediale Service public Stabilität und Kontinuität bei der Medienversorgung in allen Sprachen und für die ganze Bevölkerung der Schweiz. Ihm kommt dabei verstärkt die Rolle einer modernen Infrastruktur zu. Wie Energie, Sicherheit oder Bildung ist der Zugang zu unabhängigen und validen publizistischen Angeboten, die nach einschlägigen Qualitäts- und Berufsstandards hergestellt werden, auch dann sicherzustellen, wenn Produktion, Distribution oder Nutzung finanziell nicht (mehr) lukrativ sind. Um diesem

Auftrag gerecht werden zu können, muss der mediale Service public über ausreichende, stabile und verlässliche Mittel verfügen.

Vor diesem Hintergrund erachtet die EMEK sowohl die sogenannte Halbierungs-Initiative (die sich gegen die SRG richtet) als auch den bundesrätlichen Vorschlag, diese durch eine Anpassung des RTVV auf Verordnungsebene indirekt zu bekämpfen, als nicht zielführend.

Sie begründet ihre Haltung im Detail wie folgt:

Allgemeine Stossrichtung

- Die EMEK begrüsst zwar eine Grundsatzdiskussion über den künftigen Leistungsauftrag und dessen Schärfung, erachtet aber die Rangfolge – zuerst Festlegung des Finanzrahmens, dann sehr viel später Definition des Leistungsauftrags – als nicht sinnvoll. Damit werden Entscheidungen über die Finanzierung gefällt, bevor der Umfang des Service public politisch ausdiskutiert wurde. Die EMEK befürchtet insbesondere, dass kurzfristige Einschnitte insbesondere beim Programm bzw. bei der regionalen Verankerung nachträglich nur schwer zu korrigieren sind, weil sich solche Massnahmen direkt auf die Publikumsbindung auswirken.
- Die Kommission gewichtet bei der Unterscheidbarkeit des medialen Service public zu kommerziellen Formaten die Erfordernisse an Universalität, publizistische Qualität oder nationale, sprachregionale und regionale Inklusion und Kohäsion höher als eine themenspezifische Abgrenzung («Information ja, Unterhaltung nein»). Sie gibt zu bedenken, dass auch Unterhaltung einen Beitrag zu Inklusion und Kohäsion leisten kann, gleiches gilt auch für den Sport. Entscheidend ist daher für die EMEK weniger, welche Themenbereiche abgedeckt werden als vielmehr, warum dies getan wird (u.a. Relevanz, Kohäsion, Bezug zur Schweiz etc.) und auf welche Weise (Machart, Qualität, Unterscheidbarkeit etc.).
- Die im Verordnungsentwurf postulierte Fokussierung auf das Audio-Visuelle widerspiegelt weiterhin ein Denken in traditionellen Rundfunk-Dimensionen. Die EMEK plädiert dagegen angesichts der rasch voranschreitenden Digitalisierung für eine technologie- und genre neutrale Ausrichtung des medialen Service public, wie sie das bereits in früheren Stellungnahmen betont hat. Mit der Digitalisierung verbunden ist auch im Journalismus eine immer stärkere Vermischung unterschiedlicher Darstellungs-, Nutzungs- und Partizipationsformen. Dabei muss sich das publizistische Angebot – ob kommerziell oder durch die öffentliche Hand finanziert – am jeweils aktuellen Nutzungsverhalten orientieren bzw. Rücksicht nehmen können auf die Dynamik technischer Entwicklungen.
- Gleichzeitig können angesichts der Dominanz von Onlineplattformen auch neue Aufgaben für den medialen Service public entstehen. Entsprechend braucht es eine Grundsatzdebatte über die Anforderungen, die dieser in einer zunehmend digitalen Demokratie erfüllen soll.

Finanzierung

- Die bei einer deutlichen Kürzung der öffentlichen Beiträge – im Fall der Initiative um rund 50 Prozent drastisch, im Fall der RTVV-Teilrevision um ca. 15 Prozent beträchtlich – unausweichliche Verschlinkung des Angebots bewertet die EMEK als negativ, ungeachtet der Tatsache, dass im Einzelnen immer wieder Leistungen kritisch zu hinterfragen sind und die SRG als massgeblich öffentlich finanziertes Unternehmen besonders konsequent auf Kosteneffizienz und sparsamen Mitteleinsatz achten muss. Für die Sicherstellung, dass die Mittel im Rahmen des Leistungsauftrags haushälterisch eingesetzt werden, ist in der Wahrnehmung der EMEK aber in erster Linie der Verwaltungsrat der SRG und – mit Blick auf die Konzessionserfüllung – das BAKOM als Aufsichtsbehörde zuständig.
- Die EMEK anerkennt, dass die Ausgaben für Medienkonsum pro Kopf als Folge der Digitalisierung gestiegen sind. Eine Entlastung von Kosten, die aus primär individuellen Kaufentschei-

dungen entstehen (etwa durch Streaming-Abos) mittels einer «Verbilligung» des medialen Service public widerspricht aus Sicht der Kommission aber dem Solidarcharakter, allen Bevölkerungsgruppen in allen Sprach- und Kulturregionen eine gleichwertige mediale Versorgung zu bieten. Sie erachtet die heutigen Gesamtkosten des medialen Service public kaufkraftbereinigt und angesichts von Mehrsprachigkeit und Kleinheit der Schweiz im europäischen Vergleich auch als verhältnismässig.

- Die EMEK gibt zudem zu bedenken, dass eine weitere Senkung der Haushaltsabgabe, die aktuell umgerechnet pro Haushalt und Tag rund 90 Rappen beträgt (oder bei einem Vierpersonen-Haushalt pro Kopf rund 20 Rappen), auch ein falsches Preissignal aussendet: Dass nämlich journalistische Qualität nicht viel kosten soll. Das steht im Widerspruch zu den Bemühungen privater Verlagshäuser, nicht nur die generell tiefe Zahlungsbereitschaft für Journalismus im Digitalen zu verbessern, sondern auch die effektive Höhe der Abo-Gebühr.
- Bei den Unternehmen zahlen bereits heute ein Grossteil eine nur sehr geringe oder keine Abgabe. Die Erhöhung der Bemessungsgrenze auf 1.2 Mio. Franken Umsatz, wie sie im Verordnungsentwurf vorgesehen ist, würde noch mehr Unternehmen befreien. Dies widerspricht nicht nur dem Solidarcharakter, sondern es wird auch nicht dem indirekten Nutzen gerecht, den insbesondere die KMU-Binnenwirtschaft durch ein auch regional gut verankertes publizistisches Angebot erfährt. Dieses trägt u.a. zur Meinungsbildung bei, aber auch zu einem besseren Verständnis in der Bevölkerung für wirtschaftspolitische und unternehmerische Problemstellungen.

Abgrenzung zu privaten Medien

- Die EMEK anerkennt, dass es zwischen einer öffentlich finanzierten und privaten Publizistik zu Konkurrenzsituationen (oder der Wahrnehmung derselben) und ordnungspolitisch schwierigen Abgrenzungsfragen kommen kann. Empirische Daten belegen allerdings, dass nicht die SRG für Privatverlage ökonomisch betrachtet die Hauptkonkurrentin darstellt, sondern global operierende Plattformen wie z.B. Google, Facebook, X oder YouTube.
- Es ist für die Kommission zudem nicht erkennbar, wie die primär finanziell vorgenommene Eingrenzung der SRG – ohne konkrete Aussagen zum Leistungsauftrag – effektiv privaten Medien dienen könnte.
- Zur Eingrenzung des medialen Service public empfiehlt die EMEK eine Schärfung des Leistungsauftrags durch Vorgaben bei Selektion, Produktion, Distribution (Zugang) und bei der regionalen Verankerung; bei der Pflicht, einen Mehrwert für die Gesellschaft zu erbringen; bei besonders hohen Transparenzvorgaben etwa beim Einsatz von Künstlicher Intelligenz oder bei algorithmisch basierten Empfehlungssystemen.

Auch Sicht der EMEK garantiert der mediale Service public insbesondere in einzelnen Sprach- und Randregionen journalistische Stabilität und Kontinuität, angesichts der generell schwierigen wirtschaftlichen Situation insbesondere für kleine und mittlere Verlage und der Tendenz zu Zentralisierung und Angebotsharmonisierung in der Schweizer Medienlandschaft. Diese ging und geht einher mit einschneidendem Stellenabbau und dem Verlust von journalistischer Vielfalt.

Eine deutliche Kürzung der Mittel auch im medialen Service public wird – auch als Folge der überproportional hohen Kosten infolge fehlender Skaleneffekte – nicht in erster Linie in Zürich, Bern oder Lausanne spürbar werden, sondern vor allem in Randregionen, aber auch in einzelnen Kantonen und Gemeinden, in der Kulturbranche, bei einzelnen Interessengruppen wie Vereinen, bei regionalen Sportveranstaltungen oder bei Bildungsangeboten. Die EMEK sieht darin auch eine staatspolitisch fragwürdige Vertiefung des Stadt-Land-Gegensatzes.

Die Kommission beurteilt die vorgeschlagene Teilrevision des RTVV aber auch mit Blick auf die längerfristige Entwicklung negativ. Die einzelnen Massnahmen schwächen den medialen Service public just in einer Phase, in der eine nach einschlägigen medien- und berufsethischen Standards hergestellte Publizistik besonders wichtig ist. Empirische Befunde zeigen eine positive Korrelation

zwischen politischer Partizipation und Informiertheit. Im Zeitalter immer raffiniert vorgenommener Desinformationen, die durch Künstliche Intelligenz auch zunehmend «automatisiert» erfolgen können, kommt der Sicherung eines breiten, qualitativ ansprechenden und unabhängigen Journalismus für die direktdemokratische Meinungsbildung eine immer grössere Bedeutung zu. Dies schliesst auch sichere Debattenräume, transparente Kurations- und Empfehlungssysteme oder eine validierte Quellenprüfung mit ein.

Wie eingangs beschrieben hält die EMEK die Stärkung des Medienplatzes Schweiz für angezeigt, nicht dessen Schwächung. Dabei misst sie privaten Medien einen ebenso wichtigen Stellenwert bei wie dem medialen Service public. Sie hat daher im Januar 2023 ein Positionspapier für eine zukunftsgerichtete Stärkung privater Medien präsentiert. Im Nachgang zur Vernehmlassung der Teilrevision RTVV wird sie sich in Form eines Denkanstosses auch zur längerfristigen Ausgestaltung und Finanzierung des medialen Service public äussern.

Mit freundlichen Grüssen

Anna Jobin



Präsidentin der Eidgenössischen Medienkommission